

Obietnice a rzeczywistość – statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)

**Anna Begier, Rafał Cebula,
Łukasz Małecki-Tepicht, Maciej Plaskacz,
Anna Wypych-Knieć, Urszula Żółtak**

prof. UAM dr hab. Marcin Walasik*

Działalność sądów powszechnych, podobnie jak inne sfery życia publicznego, podlega stałemu monitoringowi pod względem statystycznym. W przypadku sądów powszechnych gromadzeniem i analizą tego rodzaju danych zajmuje się Minister Sprawiedliwości, który realizuje ten proces na podstawie ustawy z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej¹ oraz aktów podustawowych² w ramach ogólnej kompetencji do sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądownictwem³. Źródłem pozyskiwania danych statystycznych w tym zakresie są informacje znajdujące się w urządzeniach ewidencyjnych, które są prowadzone w poszczególnych sądach w celu rejestracji napływających do tych sądów spraw. Materiał w tej postaci stanowi rzetelną i wiarygodną bazę informacyjną, w związku z czym gromadzone na jej podstawie dane stwarzają możliwość rekonstrukcji rzeczywistego pod względem liczbowym stanu działań podejmowanych przez sądy i orzekających w nich sędziów. Statystyka sądowa, jako rodzaj statystyki publicznej, służy przede wszystkim informowaniu społeczeństwa i organów odpowiedzialnych za organizację i funkcjonowanie sądownictwa o sytuacji w tym segmencie działalności państwa. Zaskakujące jest jednak to, że dane zbierane na potrzeby statystyki sądowej nie są powszechnie dostępne ani bliżej znane. Mimo zapowiedzi, która ma podstawę normatywną w § 498 ust. 2 instrukcji, na portalu działającym pod nazwą Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (<https://isws.ms.gov.pl/>) brak jest całościowych i w pełni aktualnych informacji⁴. Na portalu są ogłaszane jedynie wybrane i podstawowe materiały o wynikach działalności sądów powszechnych, a pozostałe zgromadzone dane statystyczne można pozyskać wyłącznie w trybie udostępniania informacji publicznej.

W tej sytuacji z uznaniem należy powitać inicjatywę Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, które podjęło się trudu uzyskania dostępu i opracowania części danych obrazujących stan sądownictwa powszechnego w latach 2015–2020. Efektem prac podjętych w tym zakresie jest

publikacja w postaci raportu „Obietnice a rzeczywistość – statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)”, który został przygotowany przez zespół w składzie: *Anna Begier, Rafał Cebula, Łukasz Małecki-Tepicht, Maciej Plaskacz, Anna Wypych-Knieć i Urszula Żółtak*. Zespół postawił sobie za cel zebranie, zestawienie i skomentowanie danych statystycznych dotyczących funkcjonowania sądów rejonowych w pięciu podstawowych obszarach, tj. obsady stanowisk sędziowskich, wpływu spraw, liczby spraw załatwionych, liczby spraw pozostałych do załatwienia oraz czasu trwania postępowań.

Publikacja składa się z kilku części. Na wstępie znalazło się zwięzłe i przygotowane także w języku angielskim streszczenie, w którym zostały wyjaśnione cele raportu, metodologia jego opracowania oraz podstawowe wyniki i kluczowe wnioski. Część wprowadzająca obejmuje natomiast słowo wstępne Prezesa SSP „Iustitia”, właściwy wstęp prezentujący przyczyny powstania raportu związane przede wszystkim z luką informacyjną będącą skutkiem braku ogłoszenia aktualnych danych statystycznych przez Ministra Sprawiedliwości, elementarne wyjaśnienia dotyczące sądowych urządzeń ewidencyjnych i pozyskiwanych z nich danych statystycznych, a także omówienie znaczenia sprawności postępowania dla realizacji prawa do sądu, jako podstawowego prawa człowieka i obywatela. Właściwa prezentacja obejmuje z kolei informacje dotyczące obsadzenia stanowisk sędziowskich i asesorskich oraz wyników statystycznych w poszczególnych kategoriach spraw z podziałem na sprawy cywilne rejestrowane w repertoriach C i Ns, sprawy karne rejestrowane w repertorium K, sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych rejestrowane w repertoriach P i U, sprawy gospodarcze rejestrowane w repertorium GC oraz sprawy rodzinne rejestrowane w repertoriach RC i Nsm. Dane w ramach każdej z kategorii spraw zostały przedstawione według tego samego układu, który obejmuje tabelaryczne zestawienie informacji m.in. o wpływie spraw, załatwieniach i pozostałości, w tym w przeliczeniu na czynne etaty orzecznicze, a także o opanowaniu wpływu i czasie trwania postępowań. Raport nie ogranicza się wyłącznie do zestawienia liczb i wskaźników, lecz w poszczególnych rozdziałach zawiera także część opisową, która ma na celu analizę i interpretację uzyskanych danych. Całość raportu wieńczy wnioski, zestawienie źródeł oraz biogramy autorów opracowania.

* Autor jest sędzią, doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 955.

² Przede wszystkim zarządzenia MS z 19.6.2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.U. MS z 2019 r. poz. 138 ze zm.); dalej jako: instrukcja.

³ Przewidzianej w art. 9 § 2a ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072).

⁴ Przy czym odesłanie do opracowań jednoczonych nie działa z powodu błędu zob. <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoczne/> (dostęp 11.10.2021 r.).

Zasadniczą wartością raportu jest zestawienie w jednym miejscu materiałów statystycznych, które określają aktualną kondycję sądownictwa powszechnego i umożliwiają zaobserwowanie zmian zachodzących w tym zakresie w latach 2015–2020. Materiały te są zaprezentowane według przejrzystych zasad i w atrakcyjnej wizualnie formie, co sprawia, że mogą być wykorzystywane nie tylko przez prawników i ekspertów, lecz praktycznie przez każdego, kto jest zainteresowany poznaniem sposobu organizacji i efektywności pracy sądów rejonowych. Dotyczy to zwłaszcza organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli mediów, którzy uczestniczą w sprawowaniu społecznej kontroli nad działalnością organów władzy wykonawczej, w tym Ministra Sprawiedliwości, który jest odpowiedzialny za zapewnienie sądownictwu odpowiednich warunków funkcjonowania i wykonywania powierzonych zadań. Korzystanie z raportu ułatwia opatrzenie wszystkich prezentowanych danych przystępnym komentarzem, który za każdym razem umiejętnie wprowadza do zasad sporządzania statystyki sądowej i pozwala na szybką orientację w jej wynikach, także przez osoby, które nie są bliżej zaznajomione ze specyfiką działalności sądów.

W warstwie statystycznej raport jest źródłem wielu istotnych poznawczo danych, które nie tylko wskazują na brak wymiernych efektów zapowiadanych i realizowanych reform wymiaru sprawiedliwości, lecz potwierdzają pogłębiający się kryzys sprawności postępowań sądowych, w tym wydłużający się czas ich trwania, a także pogarszające się warunki pracy sędziów. Wyrazem tego są zawarte w raporcie ustalenia, z których wynika, że w sądach rejonowych systematycznie spada liczba czynnych sędziów, a blisko 10% etatów sędziowskich pozostaje stale nieobsadzona. Przekłada się to na stopień indywidualnego obciążenia sędziów pracą. W 2020 r. w pionie spraw cywilnych z repertorium C i Ns wpływ w przeliczeniu na sędziego wyniósł ponad 350 spraw, w pionie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych z repertoriów P i U było to ponad 300 spraw, a w sprawach rodzinnych tylko z repertorium RC i Nsm około 400 spraw. W pionie spraw karnych z repertorium K wskaźnik wpływu był niższy i wyniósł przeciętnie w przeliczeniu na czynnego sędziego około 200 spraw⁵. Wystarczająco wymowne jest zestawienie tych danych z innym ustaleniem raportu, z którego wynika, że sędzia w sądzie rejonowym może liczyć na pomoc asystenta w statystycznym wymiarze tylko 1/3 czasu pracy, gdyż jeden asystent przypada na niespełna 3 sędziów (a ściślej 2,89).

Informacje zebrane w raporcie nie są oczywiście kompletne. Zgromadzone dane statystyczne dotyczą wyłącznie sądów rejonowych, a więc nie obejmują czynności podejmowanych przez sądy okręgowe i apelacyjne, a poza tym odnoszą się jedynie do wybranych sfer działalności sądów rejonowych. Dalsze poszerzenie zakresu przedmiotowego

raportu zwiększyłyby jednak czasochłonność jego opracowania, w związku z czym decyzja autorów o wprowadzeniu ograniczeń jest w pełni zrozumiała, zważywszy w szczególności na to, że raport jest rezultatem pozazawodowej i społecznej aktywności członków SSP „Iustitia”. Poza tym próba prezentacji całościowej analizy wyników statystycznych osiągniętych przez sądy powszechne, nawet w zawężeniu do czynności sądów rejonowych, mogłaby prowadzić wyłącznie do pogorszenia oceny obecnej sytuacji. Wymagałoby to uwzględnienia, że w 2020 r. w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu cywilnym sądy rejonowe zostały obciążone dodatkowym obowiązkiem rozpatrywania (w składzie trzech sędziów) zażaleń na niektóre postanowienia wydawane przez te sądy (art. 394^{1a} KPC). Do sądów rejonowych należy także rozpoznawanie spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych, które mają istotne znaczenie dla płynności obrotu gospodarczego i powierzone zostały referendarzom sądowym. Sprawy te często mają masowy charakter, co negatywnie wpływa na sprawność prowadzonych w ich przedmiocie postępowań. Szczególną specyfiką odznaczają się także sprawy upadłościowe i restrukturyzacyjne rozpoznawane przez sądy rejonowe w wydziałach gospodarczych. Wydziały te mierzą się obecnie z sytuacją narastającego wpływu spraw w związku ze zniesieniem ograniczeń w możliwości ogłaszania upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej⁶.

Raport spełnia nie tylko podstawową rolę poznawczą, lecz zawiera także rozbudowane uwagi o charakterze analitycznym. Zamieszczone w raporcie informacje zostały opatrzone komentarzami, które służą przedstawieniu możliwych przyczyn wahań poszczególnych parametrów statystycznych i pogarszających się wyników osiągniętych przez sądy rejonowe. Podjęte w tej płaszczyźnie analizy są prowadzone na szerokim tle. W raporcie zostały uwzględnione wszystkie działania oraz zaniechania legislacyjne, a także stosowane praktyki, których rezultatem jest obecnie obserwowana dekonstrukcja ustrojowych podstaw oraz zasad organizacji sądowego wymiaru sprawiedliwości w zakresie, w jakim w sposób bezpośredni albo pośredni oddziałuje to na funkcjonowanie sądów rejonowych. Oprócz tego raport stara się wyjaśnić powody nasilającego się kryzysu efektywności sądownictwa powszechnego w poszczególnych rodzajach spraw. W raporcie zwrócono w tej mierze uwagę na powiązanie dynamiki wpływu spraw określonej kategorii z ogólną sytuacją gospodarczą i społeczną kraju, w tym z wprowadzonym w 2019 r. stanem epidemii, a także z innymi zmianami prawa. Notoryczne zmiany prawa zarówno merytorycznego, jak i procesowego, są również

⁵ Raport nie zawiera danych o indywidualnym obciążeniu sędziów orzekających w sprawach gospodarczych z repertorium GC.

⁶ Co jest następstwem uchylecia art. 491⁴ ustawy z 28.2.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1228) na mocy art. 1 pkt 57 ustawy z 30.8.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1802).

przedmiotem analiz pod kątem ich możliwego oddziaływania na przebieg postępowań sądowych. W raporcie nie brakuje także rekomendacji oraz przykładów zaniedbań organizacyjnych, których usunięcie mogłoby przyczynić się do poprawy warunków działania sądownictwa. W sumie raport zawiera wszechstronny opis oraz przekrojowe diagnozy co do kondycji, w jakiej w świetle zebranej bazy informacji znajdują się sądy rejonowe. Oceny tej nie umniejsza to, że raport nie ma charakteru kompleksowego ani nie jest sprawozdaniem, które w pełni wyczerpuje problematykę badania za pomocą metod statystycznych warunków funkcjonowania sądów powszechnych.

Pozytywnie opiniując inicjatywę publikacji raportu, należy wskazać, że stwarza to możliwość zapoznania się z opracowanymi w nim materiałami przez szersze grono odbiorców. Pozwoli to przede wszystkim na upowszechnienie ustaleń zawartych w raporcie w debacie publicznej. Forma publikacji zapewnia, że prezentowane w niej treści mogą być adresowane nie tylko do prawników, lecz także do osób spoza środowiska, które na co dzień obcuje z praktyką wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób raport może zapełnić lukę informacyjną, która jest efektem reglamentowania przez Ministra Sprawiedliwości dostępu do danych statystycznych dotyczących sądownictwa powszechnego i która ogranicza możliwość sprawowania w tym zakresie społecznej kontroli.

Sporządzenie w takiej sytuacji raportu trzeba uznać za przedsięwzięcie ze wszech miar potrzebne i uzasadnione. Główna zaleta tego opracowania polega na dostarczeniu danych, które demaskują oficjalne deklaracje w sprawie celu i rezultatów działań podejmowanych w ostatnich latach w dziedzinie organizacji sądownictwa⁷. W tym czasie nie wydarzyło się bowiem nic co mogłoby w sposób całościowy wpłynąć na poprawę jakości realizowania przez sędziów prawa jednostek do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia ich spraw w postępowaniu sądowym prowadzonym bez nieuzasadnionej zwłoki przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Raport potwierdza natomiast, że działania realizowane w tym zakresie w wielu sferach przyniosły zupełnie przeciwny skutek, prowadząc do pogorszenia sytuacji i obniżenia dotychczasowych standardów. Nie sprzyja to budowie zaufania do sądów oraz do sędziów. Warto by świadomość tego mieli obywatele, których wolności i prawa mają być chronione w postępowaniach sądowych. Recenzowana publikacja stanowi źródło koniecznej do tego wiedzy.

⁷ Podobne wnioski płyną także z niedawnego raportu Fundacji Court Watch Polska, por. B. Kociolowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski, współpraca G. Demel, Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań, vol 3. Bilans efektów reform polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2017–2020, Toruń 2021, zob. <https://courtwatch.pl/> (dostęp 11.10.2021 r.).

REKLAMA

Teksty Ustaw Becka

EDYCJA SĄDOWA



Dowiedz się więcej:

 ksiegarnia.beck.pl

 81 46 13 300